afte مؤسسة حرية الفكر والتعبير
Association for Freedom of Thought and Expression

هل تكون الهيئة الوطنية للصحافة بديلاً حقيقياً عن المجلس الأعلى للصحافة

هل تكون الهيئة الوطنية للصحافة بديلاً حقيقياً عن المجلس الأعلى للصحافة؟

ورقة عن معايير تشكيل وإنشاء الهيئات الوطنية الصحفية ودورها في تعزيز حرية الصحافة والإعلام

هل تكون الهيئة الوطنية للصحافة بديلاً حقيقياً عن المجلس الأعلى للصحافة؟

ورقة عن معايير تشكيل وإنشاء الهيئات الوطنية الصحفية ودورها في تعزيز حرية الصحافة والإعلام

إعـــــداد

سارة محي المصري

مصطفى عصام شعت

تحـــــرير

مصطفى شوقي

تصـــميم الغلاف

و التنسيق الداخلي



النــاشـر

مؤسسـة حريـة الفكـر و التعبيـر

٤ شارع أحمد باشا - الدور السادس

جـــاردن ســيتي - القـــاهــرة.

ت/ف: ٢٧٩٢٦٢٨١ - ٠٢ / ٠٠٢

info@afteegypt.org

www.afteegypt.org

المحتوى

مقدمة

تناولت دراسة «**تنظيم الإعلام والصحافة في مصر**»[١] التي أصدرتها مؤسسة حرية الفكر والتعبير في نوفمبر الماضي تعريف الهيئات المستقلة المنظمة للإعلام والصحافة، ونشأتها وتطورها، وكذلك مفاهيم مثل؛ «التنظيم الذاتي» و«التنظيم المشترك»، كما استعرضت تجارب ستة دول أوروبية وأخرى أفريقية في تشكيل مجالس الصحافة والهيئات المستقلة المنظمة للإعلام، وخلُصت الدراسة إلى وضع عدد من المبادئ الإرشادية الضرورية لعمل وتشكيل المجالس والهيئات المنظمة للإعلام والصحافة في مصر. جاء ذلك بهدف مساعدة اللجان التشريعية المخولة بالعمل على صياغة القوانين المنشئة للمجلس الأعلى لتنظيم الإعلام والصحافة وكذلك الهيئتين الوطنيتين للإعلام والصحافة.

ففي بداية شهر نوفمبر الماضي، صدر قرارٌ وزاريٌ بتشكيل «اللجنة الوطنية للتشريعات الصحفية والإعلامية»، بعد الانتقادات التي وُجّهت للجنة الثمانية التي أمر بتشكيلها رئيس مجلس الوزراء إبراهيم محلب.[٢] ضمت اللجنة في عضويتها ٥٠ عضوًا، وذلك بهدف التعبير بشكل أكثر تنوعًا عن مصالح الصحفيين والإعلاميين المختلفة، وقد قُسمت اللجنة الوطنية لخمسة لجان فرعية، كانت إحدى تلك اللجان تختص بوضع قانون الهيئة الوطنية للصحافة.

وقد انتهت اللجنة مؤخرًا من عملها على صياغة مشروع القانون المنشئ للهيئة الوطنية للصحافة في نهاية يناير الماضي. خرجت مسودة مشروع اللجنة للرأي العام وتم نشرها في عدد من وسائل الإعلام، ويجري الآن العمل على مناقشة المسودة وكذلك الانتهاء من صياغة باقي التشريعات، وتعديل أخرى.

تحاول هذه الورقة استكمال البناء على التوصيات والمبادئ الاسترشادية لآليات عمل المجالس والهيئات الصحفية التي ذُكرت تفصيلًا في دراسة «تنظيم الصحافة في مصر»، حيث تتناول السمات العامة لبعض مجالس الصحافة حول العالم مثل طرق تشكيل المجالس واختصاصاتها وطرق وآليات تمويلها، حيث تركز الورقة على تحليل القوانين المنشئة للمجالس بشكل أكثر تفصيلًا وذلك بتسليط الضوء على أهم سمات هذه القوانين.

تطرح الورقة التالية تقييمًا مبدئيًا لمشروع القانون المنشئ للهيئة الوطنية للصحافة، فتتناول في جزئها الأول نبذة عن أوضاع تنظيم الصحافة في مصر وعن أدوار الهيئات التي تنظم الصحافة مثل المجلس للصحافة، حيث سيتعرض هذا الجزء من الورقة بشيء من التفصيل إلى نشأة المجلس وتكوينه وتشكيله ووظيفته ومناقشة مختصرة لأدائه في العقد الأخير وصولًا إلى مرحلة إنشاء الهيئة الوطنية للصحافة، بهدف توضيح السياقات الدستورية والقانونية والسياسية والمهنية التي دعت لإلغاء «المجلس الأعلى للصحافة» بالتعرض لجملة الانتقادات التي تعرض لها المجلس، والتي استدعت إنشاء هيئة جديدة لوضع قواعد تنظيم عمل قطاع كبير من الجماعة الصحفية.

يسعى الجزء الثاني من الورقة إلى فحص قوانين مجالس وهيئات تنظيم الصحافة في التجارب الدولية بشكل مفصل، ومنه عقد مقارنة مع نص مشروع القانون المقترح لتشكيل الهيئة الوطنية للصحافة ونقده وتوضيح المآخذ والإيجابيات المتعلقة به. سيحاول هذه الجزء من الورقة تقديم أجوبة عملية للتساؤل الذي تطرحه الورقة عن جواز اعتبار الهيئة الوطنية للصحافة بديلًا حقيقيًا للمجلس الأعلى للصحافة، وعما إذا كانت الهيئة بقانونها المقترح ستكون بديلًا حقيقيًا ومستقلًا لتنظيم الصحافة في مصر.

في الجزء الثالث والأخير، تخلص الورقة لمجموعة من التوصيات المُقدمة للجنة الوطنية لوضع التشريعات الصحفية كتقييم عام لمشروع القانون الذي أعلنت عنه عدد من وسائل الإعلام سلبًا وإيجابًا، وتقديم تصور عن مميزات مشروع القانون التي ترى «مؤسسة حرية الفكر والتعبير» ضرورة للإبقاء عليها في النسخة النهائية لمشروع القانون، وكذا تصور مشابه عما يجب تفاديه قبل صدور النسخة النهائية من القانون، وذلك للوصول لمشروع قانون أكثر اتساقًا مع المعايير الدولية لتنظيم الصحافة التي تضمن الحفاظ على مبادئ حرية التعبير الصحافي.

المنهجية

تعتمد الورقة في تقييمها لمشروع القانون المنشئ للهيئة الوطنية للصحافة على منهجية قائمة على فحص قانون تنظيم الصحافة رقم ٩٦ لعام ١٩٩٦م والذي يتضمن مواد تشكيل وتمويل واختصاصات المجلس الأعلى للصحافة الذي ستحل محله الهيئة، وعقد مقارنة بين اختصاصات ومهام وطريقة عمل وتمويل المجلس المذكورة تفصيلًا في القانون وبين الاختصاصات والمهام المعقودة للهيئة كما نشرت في نسخة مشروع قانون إنشاء «الهيئة الوطنية للصحافة» والذي قامت بنشره بعض وسائل الإعلام.

تهدف هذه المقارنة للخروج بتصور عما إذا كان التشريع الجديد للهيئة الوطنية للصحافة يوفر بديلًا حقيقيًا للمجلس الأعلى للصحافة الذي لطالما كان مصدرًا لتوجيه الانتقادات لوضع الصحافة القومية في مصر بسبب أداءه الذي شابه علامات استفهام كثيرة حول استقلالية المجلس وحول قدرته على تطوير وضع الصحافة القومية منذ إنشائه عام ١٩٩٦م.

بالإضافة إلى ذلك، تعتمد الورقة في تقييمها وفي وضع تصورها عن آليات عمل الهيئة الوطنية للصحافة على بعض التجارب الدولية الهامة وفحص القوانين المنشئة لهذه الهيئات ومدى فعاليتها ونجاحها في تطوير عمل المؤسسات الصحفية ومدى إمكانية الاستفادة منها في التجربة المصرية الحديثة. الجدير بالذكر، أن هذه العينة من التجارب تم انتقائها بسبب تشابه أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى حد كبير مع الواقع المصري من ناحية مرور هذه الدول بتجارب تحول ديمقراطي شبيهة بتلك التي لا تزال تمر بها مصر.

يهدف تقييم مشروع القانون مع غيره من المشاريع أو القوانين الحالية في الدول الأخرى لتسليط الضوء على الجوانب الايجابية من تلك القوانين والتي من الممكن الاستفادة منها عند تعديل المشروع الحالي للهيئة الوطنية للصحافة في مصر.

تستعين الورقة بمسودات قوانين، وقوانين سارية، والأخبار الصحفية، والتحليلات والتقارير القانونية والحقوقية، وغيرها من الدراسات الأكاديمية عن آليات تنظيم عمل مجالس تنظيم الصحافة، بالإضافة إلى استعانتها بالمعلومات المتاحة على المواقع الإلكترونية للجماعات الصحفية وما يمثلها من جمعيات ونقابات، للإطلاع عن قرب على رؤيتهم لمنظومة القوانين التي تنظم أدائهم لمهنتهم الصحفية، ومدى تأثير القوانين المنظمة للصحافة في بلادهم على حقهم الأصيل في حرية التعبير والوصول للمعلومات وطبعها ونشرها.

المجلس الأعلى للصحافة: تعبير عن مصالح ضيقة وسيطرة مطلقة على الجماعة الصحفية في مصر؟

تم إنشاء المجلس الأعلى للصحافة عام ١٩٩٦مطبقًا لما جاء بالباب الرابع من قانون رقم (٩٦) لسنة ١٩٩٦م كهيئة مستقلة بذاتها تقوم بالإشراف على شئون الصحافة القومية وذلك بغرض تحقيق حريتها واستقلالها (كما نصت المادة ٦٧ من القانون)، ولكن كما تبين لاحقًا فقد جاء تشكيل المجلس على مدار عقدين ماضيين على نحو لا يضمن تحقيق القدر الأمثل من الاستقلالية المهنية للمؤسسات الصحفية التي أشرف المجلس على إدارة شؤونها.[٣]

فقد جاء تشكيل المجلس برئاسة رئيس مجلس الشورى، وبعضوية رؤساء مجالس إدارات المؤسسات الصحفية القومية (المملوكة للدولة)، ورؤساء تحرير الصحف القومية، وكذلك رؤساء تحرير الصحف المستقلة، ويدخل في عضويته نقيب الصحفيين وأربعة من أعضاء النقابة السابقين يقوم باختيارهم مجلس الشورى، ورئيس النقابة العامة للعاملين بالصحافة والطباعة والإعلام والنشر وأربعة أعضاء سابقين من ذات النقابة، بالإضافة إلى اثنين من أساتذة الصحافة وآخرين من المشتغلين بالقانون ويقوم مجلس الشورى باختيار الأربعة، وأخيراً عدد من الشخصيات العامة المهتمة بشؤون الصحافة.

هذا التشكيل ساهم في خلق عدد من العقبات والمعوقات في طريقة وآلية عمل واختصاصات المجلس، فبالرغم من أن تشكيله يأتي بشكل أساسي من ممثلين عن المؤسسات الصحفية القومية وأعضاء النقابات الصحفية المختلفة، إلا أن اختصاصات المجلس في حقيقة الأمر جاءت بشكل أوسع بكثير من مجرد الإشراف على المؤسسات الصحفية القومية، حيث تنص المادة (٧٠) من قانون تنظيم الصحافة على أن «للمجلس أن يبدي رأيه في كافة التشريعات المتعلقة بقوانين الصحافة، وأن يعمل على توفير مستلزمات إصدار الصحف وتذليل جميع العقبات التي تواجه دور الصحف»، بدون تحديد طبيعة المؤسسات الصحفية التي يقوم المجلس بالإشراف على عملها.[٤]

كذلك عُقد للمجلس اختصاصات عدة منها تحديد «حصص الورق لدور الصحف وتحديد أسعار الصحف والمجلات ومساحات الإعلانات للحكومة والهيئات العامة والقطاع العام وقطاع الأعمال « وذلك وفقًا لنص المادة (٧٠) من قانون تنظيم الصحافة، إضافة إلى توليه مهمة إصدار ميثاق الشرف الصحفي الذي تعده نقابة الصحفيين، والذي من المفترض أن يضع معايير ممارسة المهنة الصحفية. [٥]

كما يقوم المجلس «[ب]متابعة وتقييم ما تنشره الصحف وإصدار تقارير دورية عن مدى التزامها بآداب المهنة وميثاق الشرف الصحفي، وتلتزم الصحف بنشر تلك التقارير» وهو ما يعني فرض وصاية إدارية ومهنية من جانب المجلس على أداء كافة وسائل الإعلام المقروءة قومية كانت أو خاصة،[٦] كما يختص المجلس أيضًا بالنظر في الشكاوى التي يقدمها الأفراد ضد الصحف أو الصحفيين فيما يتعلق بالتزام الصحافة بآداب المهنة وأخلاقيتها.

والسؤال الذي يطرح نفسه في سياق تقييمنا لأداء المجلس هو: كيف لمجلس أغلب أعضائه ينتمون للصحف القومية، ويعملون بمؤسسات صحفية مملوكة للدولة، أن يُمنح اختصاصات وسلطة إشراف على كافة مؤسسات الصحف الخاصة التي لم يشترط القانون تمثيلها داخل عضوية إدارة المجلس، وضعًا في الاعتبار ما قد يشكله هذا من تعارضٍ واضحٍ في مصالح هذه المؤسسات الصحفية الخاصة مع مثيلاتها القومية (خاصة في الجوانب الاقتصادية من صناعة الصحافة)؟

وعلى الرغم من دفع البعض للنظر بعين الاعتبار للظروف التي صدر فيها القانون في منتصف تسعينات القرن الماضي حين كانت السيطرة للصحف القومية المملوكة للدولة على الجماعة الصحفية المصرية، إلا أن بقاء القانون على ما هو عليه دون تعديل إلى الآن لصالح تمثيل أصوات الجماعات الصحفية المستقلة والخاصة داخل المجلس، يطرح تساؤلات عديدة حول استقلاليته وعن طبيعة الدور المنوط به أدائه، خاصة مع تغير طبيعة البيئة الصحفية والإعلامية في مصر على مدار العقدين الماضيين.

الجدير بالذكر أن تمثيل المؤسسات الصحفية الخاصة داخل عضوية المجلس في أكثر من مناسبة جاء بالأساس بسبب عضوية هؤلاء الممثلين من كبار وشيوخ الصحفيين داخل نقابة الصحفيين، الأمر الذي يعبر بوضوح عن أزمة تعارض المصالح التي عبر عنها تشكيل المجلس حيث آلية «تعيين» أعضائه بقرارات مباشرة فتح الباب أمام تساؤلات مشروعة عن تعارض المصالح داخل المجلس خاصة وأنها باتت الجهة المشرفة على أداء الصحف القومية التي يُمنح أعضاء مجالس إداراتها عضوية المجلس، في ظل تحكم المجلس واحتكاره الحق في الإشراف على إصدار الصحف الخاصة لعقود من الزمن، حتى تم تغيير ذلك في دساتير ما بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١م [٧]، الأمر الذي عده الكثيرون سببًا رئيسيًا في ركود المؤسسات الصحفية المصرية.

بالإضافة لما سبق، فقد تسبب احتكار المجلس -بتشكيله غير المتوازن- للحق في تحديد نصيب الصحف الخاصة في التوزيع، في سيطرة الصحف القومية على النصيب الأكبر من التوزيع. أما على صعيد الطباعة، فمازالت الصحف الخاصة «ممنوعة» بُحكم القانون من طباعة إصداراتها ومطبوعاتها في مطابعها الخاصة، بل عليها اللجوء للطباعة في المطابع المملوكة للمؤسسات الصحفية القومية وهذا من شأنه التحكم في أسعار الصحف الخاصة.

لماذا الهيئة الوطنية للصحافة؟

أكدت منظمة «المادة ١٩» -في أحد تحليلاتها القانونية- أن تنظيم الدولة للصحافة –في حالات الضرورة- يجب أن يتم في إطار من حماية الحق في الممارسة الحرة لحرية الرأي والتعبير، كما نبهت إلى أهمية وضع قواعد محددة لتنظيم المهنة بما لا يخل بحق الصحفيين والمزاولين للمهنة بحرية الرأي والتعبير ولا يفرض عليهم قيودًا تتعلق بحقهم في تداول المعلومات ونشرها، خاصة مع تعدد النماذج الدولية للتنظيم الصحافي. [٨]

وفي نفس السياق، فقد أشارت دراسة «تنظيم الصحافة والإعلام في مصر» التي أصدرتها مؤسسة حرية الفكر والتعبير أن تنظيم الصحافة يتنوع ما بين التنظيم الذاتي (self-regulation) أو المشترك (co-regulation)، وفي الشكل الأول –التنظيم الذاتي- يقوم المنتمين للجماعات الصحفية المختلفة بالمشاركة في وضع قواعد المهنة والمعايير التي تحكم أدائهم المهني والوظيفي دون تدخل من الدولة أو مؤسساتها بأي شكل.

أما الشكل الثاني من الأنماط التنظيمية للصحافة وهو نمط «التنظيم المشترك»، فيعتمد بشكل رئيسي على الوصول لاتفاق بين أجهزة الدولة ومؤسساتها المعنية بالشأن الصحفي مع ممثلين عن الجماعة الصحفية –بمختلف أطيافها- وذلك لوضع قواعد التنظيم المهني التي تحكم البيئة الصحفية، وإقرار نظام جزائي في حال مخالفة هذه القواعد [٩]، هذا بالإضافة للشكل التقليدي للتنظيم المهني للصحافة من خلال قانون مُنظم للمهنة (statutory regulation) حيث يتم إصدار القوانين من قبل المشرع مثل مجالس النواب، وهذا النوع من التنظيم يسمح بقدر أكبر من تدخل الدولة، كما هي الحالة المصرية.

أخيراً، فقد أشارت «منظمة المادة ١٩» إلى تعدد تعريفات ومفاهيم التنظيم الذاتي أو التنظيم المشترك للصحافة، فقد أقرت المنظمة باختلاف كل نموذج وكل تجربة دولية في مفاهيمها وتعريفاتها للهيئات المنظمة ولقواعد تنظيم المهنة ذاتها عن بعضها البعض، شرط التزامها باحترام المعايير الدولية للممارسة الحرة لحرية الصحافة وحريتي الرأي والتعبير، ولكنها في نفس الوقت أشارت إلى ضرورة ضمان إدارة عملية التنظيم الذاتي من خلال إتباع آليات ديمقراطية وتشاركية بمعايير واضحة وشفافة تعبر عن مصالح الحكومات ورجال الأعمال ومُلاك المؤسسات الصحفية والصحفيين ذاتهم، خاصة فيما يتعلق باختيار أعضاء المجالس والهيئات التي تشرف على وقوعها. [١٠]

وعلى الرغم مما سبق، إلا أن التجربة المصرية الحديثة لا تشير إلى وجود نية وإرادة حقيقية –إلى الآن- لإتباع القواعد والمعايير الدولية المتعارف عليها في إنشاء هذه الهيئات، فقد قسم النص الدستوري سلطة الإشراف على المؤسسات الصحفية القومية والمملوكة للدولة وعلى المؤسسات الصحفية الخاصة والمستقلة إلى هيئتين منفصلتين، بما يخالف الأعراف الدولية في تنظيم الصحافة [١١].

فقد قصرت المادة (٢١٢) من الدستور المصري ولاية الهيئة الوطنية للصحافة على «إدارة المؤسسات الصحفية المملوكة للدولة وتطويرها وتنمية أصولها ومواردها.[١٢]» ، وهو ما يعني عدم ولاية الهيئة –المزمع إنشائها- على مؤسسات الصحافة الخاصة والمستقلة المقروءة والاليكترونية، والتي نصت المادة (٢١١) من الدستور على سُلطة «المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام» عليها، في سابقة هي الأولى من نوعها في تجارب تنظيم الصحافة من خلال هيئات متخصصة، ما يطرح تساؤلات عدة حول محاولة إعادة استنساخ تجربة «المجلس الأعلى للصحافة» من خلال النص على إنشاء «الهيئة الوطنية للصحافة»، ومدى إمكانية تعارض اختصاصات الهيئة في تنظيم شؤون الصحف القومية مع اختصاصات المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام في تنظيمه لشؤون الصحافة الخاصة والإليكترونية[١٣].

هذا التعارض والتضارب في المهام ألقى بظلاله بطبيعة الحال على مسودة مشروع القانون الذي قدمته «اللجنة الوطنية لإعداد التشريعات الصحفية» لتنظيم «الهيئة الوطنية للصحافة»، وعلى الرغم من كونها مسودة غير نهائية للقانون، إلا أنها تعطي انطباعًا واضحًا بأن إنشاء الهيئة جاء لإحلال «المجلس الأعلى للصحافة» بكيان جديد، وليس لبدء مرحلة جديدة من التنظيم الصحافي المهني كما كان مرجوًا، وكما سنستعرض لاحقًا في تناولنا لنسخة مشروع القانون.

تقييم ونقد لمسودة مشروع قانون»الهيئة الوطنية للصحافة

طالعتنا عدد من وسائل الإعلام في ٢٦ يناير الماضي بنسخة مُقدمة من «اللجنة الوطنية للتشريعات الصحفية» لمشروع قانون مُقترح «للهيئة الوطنية للصحافة»، حيث شملت النسخة ٣٨ مادة مُقسمة على بابين رئيسيين، الأول جاء بعنوان «الهيئة الوطنية للصحافة» عرف الهيئة الوطنية ومهامها وتشكيلها واختصاصاتها وآليات تمويلها وطريقة عملها، والثاني بعنوان «المؤسسات الصحفية القومية» عرف فيها الصحيفة القومية وحدد معايير اتخاذ القرار بها وآلية اجتماع جمعيتها العمومية وتنظيم علاقة هذه المؤسسات بالهيئة.

كما سبق وأشرنا، فقد أدى عدم وضوح الصياغة الدستورية المنظمة لعمل الهيئة الوطنية للصحافة وتعارض اختصاصاتها مع المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام، إلى خروج نسخة مشروع القانون بشكل غاب عنه تحديد معايير واضحة في ما يخص تعيين أعضاء المجلس، وفي شروط طبيعة المنح والهبات التي تتلقاها الهيئة، وحتى في تحديد اختصاصات للهيئة مشابهة لتلك التي عُقدت للمجلس الأعلى للصحافة في قانون تنظيم الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦م، وهو ما يطرح إشكاليات عديدة سنتناولها تفصيلًا في هذا الجزء من الورقة.

سنركز في هذا الجزء على تحليل ونقد الباب الأول من مشروع القانون الذي ينظم عمل الهيئة من زاوية استقلالية المجلس ومعايير أداءه المهنية وطريقة عمله وآليات تمويله، بما يتماشى مع التعريف الذي تبنته منظمة «اليونسكو» لاستقلالية الصحافة والذي أشارت إليه مؤسسة حرية الفكر والتعبير في ورقة سابقة بعنوان «الإعلام المصري: استقلالية منقوصة ومهنية معيبة» ، والذي يُعرف وسائل الإعلام المستقلة على أنها:

«تلك التي تستقل عن السيطرة الحكومية أو السياسية أو الاقتصادية، أو عن سيطرة المواد والمُعدات اللازمة لإنتاج ونشر الصحف والمجلات والدوريات، كما تُعرف التعددية على أنها إجراءات وسياسات إنهاء الاحتكار من أي نوع، والقابلية لوجود أكبر عدد ممكن من الصحف والمجلات والدوريات، بما يعكس أكبر نطاق ممكن من الآراء السائدة داخل المجتمع[١٤]».

يتضح من التعريف السابق أن مفهوم الاستقلالية لا يشمل فقط الاستقلال عن السيطرة الحكومية على السياسات التحريرية لوسائل الإعلام، بل يمتد التعريف ليشمل ضمان استقلالية وسائل الإعلام وملكيتها عن مُعدات الإنتاج والنشر وكذلك تمثيل هذه المؤسسات الإعلامية لأصوات قطاعات المجتمع المختلفة من خلال ضمان معايير التعددية بوجود أكبر عدد ممكن من الإصدارات والمطبوعات الصحفية، ومن خلال إتباع سياسات محددة لمكافحة الاحتكار وسيطرة رأس المال على ملكية هذه الوسائل وعلى مجالس إداراتها وتحريرها، وبالتالي يمكن إيجاز عناصر الاستقلالية في الآتي[١٥] :

- **السُلطة والحالة القانونية للهيئة**
- **استقلالية إدارية (استقلالية في عملية اتخاذ القرارات)**
- **الاستقلالية المالية**
- **آليات الشفافية والمحاسبة**

يتبين من استطلاع نسخة مشروع قانون «الهيئة الوطنية للصحافة» غياب عوامل ضمان الاستقلالية المُشار إليها أعلاه عنه بدرجات متفاوتة، إلى جانب غياب الوضوح والدقة في الصياغة القانونية في بعض المواد، إضافة إلى تحديد اختصاصات واسعة النطاق للهيئة بشكل يصعب معه اعتبار الهيئة بديلًا حقيقيًا للمجلس الأعلى للصحافة، حيث منحت نسخة القانون اختصاصات واسعة جدًا للهيئة ستعيقها إلى حد كبير عن تحقيق القدر الأدنى من الاستقلالية في عملها، كما سنستعرض لاحقًا بالتفصيل.

١- سُلطة الهيئة وحالتها القانونية

نجد من خلال الإطلاع على نسخة مشروع القانون، أن الهيئة حُددت لها جملة من المهام كما ورد في مادته الأولى بأن تقوم الهيئة على «إدارة المؤسسات الصحفية القومية المملوكة للدولة، وتطويرها وتنمية أصولها وضمان تحديثها واستقلالها وحيادها والتزامها بأداء مهني وإداري واقتصادي رشيد» تطبيقًا للنص الدستوري، كما حدد طبيعة إنشائها باعتبارها كيان ذو شخصية اعتبارية، ومقرها الرئيسي مدينة «القاهرة».

٢- تشكيل الهيئة

حدد مشروع القانون في مادتيه الثانية والثالثة عضوية وتشكيل الهيئة ب١٣ عضوًا، على أن تنتخب الهيئة في أول اجتماع لها رئيسًا ونائبًا للرئيس من بين أعضائها من الصحفيين الممثلين للصحف القومية بالأغلبية المطلقة لأعضائها، شرطًا أن يتم اختيار الأعضاء على النحو التالي:

- أربعة من الصحفيين من ذوي الخبرة ممثلين للصحف القومية المختلفة يرشحهم مجلس نقابة الصحفيين من غير أعضائه.
- اثنان من العاملين بالمؤسسات الصحفية القومية المختلفة يرشحهما مجلس النقابة العامة للعاملين بالصحافة من غير أعضائه.
- اثنان من أعضاء هيئة التدريس في الجامعات المصرية من الشاغلين لدرجة الأستاذية، أحدهما في الصحافة والآخر في الاقتصاد، يرشحهما المجلس الأعلى للجامعات.

- اثنان من الشخصيات العامة المهتمة بشؤون الصحافة والممثلة لاتجاهات الرأي العام المختلفة يرشحهما مجلس النواب من غير أعضائه.
- ممثل لمنظمات المجتمع المدني المهتمة بشؤون الصحافة يرشحه المجلس القومي لحقوق الإنسان.
- اثنان يرشحهما رئيس الجمهورية. ويصدر بتشكيل الهيئة قرار من رئيس الجمهورية.

يتضح من التشكيل السابق أنه أبقى على آلية تعيين بعض أعضاء الهيئة من جانب ممثلي السُلطة التنفيذية –في هذه الحالة رئيس الجمهورية- دون تحديد ضوابط وشروط واضحة لعضوية هؤلاء الأعضاء، كما غاب عنه ضمان التمثيل الكافي والعادل لجماعات الناشرين والصحفيين داخل عضوية المجلس ما قد يُضعف من قدرة الهيئة على التعبير عن مصالح الجماعة الصحفية التي تدير الهيئة شئونها، وكذا غاب عن تشكيل المجلس أي تمثيل قانوني/قضائي لتسهيل عملية الفصل في المنازعات الصحفية كما نص القانون الدنمركي مثلاً[١٦] ، ما يضع عراقيل عدة في سبيل ضمان استقلال الهيئة إداريًا.

فقد نص مشروع القانون على اعتماد آلية الترشيح لستة من أعضاء المجلس من مؤسسات الصحافة القومية من مجالس إدارة نقابتي الصحافة والعاملين بالصحافة دون توضيح المنطق القانوني في عدم اعتماد آلية أكثر ديمقراطية وأكثر تعبيرًا عن مصالح الجماعة الصحفية كالانتخاب مثلًا، ودون تحديد معايير الخبرة التي ستعتمدها مجالس النقابتين في ترشيحاتها المختلفة لأعضاء المجلس، وهل سيُقيَم معيار الخبرة وفقًا لضوابط الأقدمية أم سيتم الاستناد إلى معايير مهنية أو أكاديمية أخرى في عملية الاختيار، كما هو الحال في قانون جنوب أفريقيا مثلًا.[١٧]

وعلى الرُغم من نص المادة الخامسة من مشروع القانون[١٨] على شرط تفرغ عضو الهيئة لعمله بها مع احتفاظه بوظيفته أو عمله وهو ما يضمن عدم تعارض مصالح أعضاء الهيئة مع جهات عملهم، إلا أن غياب ضوابط الترشيح للأغلبية العُظمى من أعضاء الهيئة كمرشحي رئيس الجمهورية وممثل المجتمع المدني والشخصيات العامة، تضع علامات استفهام كثيرة حول إمكانية تحقق القدر الأوفر من الاستقلالية الإدارية في عمل المجلس، كما سبق وأشرنا.

هذا وقد حددت المادتين الرابعة والخامسة من القانون مُدة عضوية المجلس «بثلاث سنوات تبدأ من تاريخ التعيين، ولا يجوز تجديدها إلا لمرة واحدة»، كما نصت المادة الرابعة على «عدم قابلية أعضاء الهيئة للحل طوال مدة عضويتهم»، وفي حالة خلو مكان أحد الأعضاء بالاستقالة أو الوفاة أو لأي سبب آخر» ترشح الجهة التي قامت بترشيحه عضوًا آخر بدلًا منه»،وهو ما يضع علامات استفهام كثيرة حول آليات متابعة ومحاسبة أعضاء الهيئة طوال مدة عضويتهم بها، خاصة مع عدم وضوح المنطق القانوني في النص على عدم قابلية الهيئة للحل وغياب الإشراف والرقابة البرلمانية على عملها.

٣- استقلالية الهيئة ماليًا

نصت المادة ١٤ من القانون على أن « تكون للهيئة موازنة مستقلة تشتمل على إيراداتها ومصروفاتها، وتبدأ السنة المالية وتنتهي مع نهاية السنة المالية للدولة»، كما نصت المادة ١٥ على إنشاء حساب خاص لحصيلة موارد الهيئة في أحد البنوك الخاضعة لرقابة البنك المركزي المصري «بما يراعي ترحيل الفائض من هذا الحساب في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة الهيئة للسنة التالية»، على أن تشمل موارد الهيئة كالآتي:

- الاعتمادات التي تخصص للهيئة في الموازنة العامة للدولة
- الهبات والمنح والإعانات التي تقرر الهيئة قبولها بأغلبية ثلثي أعضائها على الأقل.

يتضح من نص المادة ١٥ اعتماد الهيئة في مصادر تمويلها بشكل كبير على موازنة الدولة وهو ما قد يضعها عُرضة لسيطرة أو لهيمنة توجهات معينة تخدم مصالح النظام السياسي الحاكم وتنزع عنها بالتالي صفة «الاستقلالية»، حيث كان يُفضل أن يتم النص على تمويل الهيئة من عوائد المؤسسات الصحفية القومية ذاتها كما هو الحال في القانون الأيرلندي[١٩] خاصة وأن معيار الاستقلال المالي عن مؤسسات الدولة بات أحد أهم أُسس المعايير الدولية لتشكيل الهيئات الوطنية المتخصصة في إدارة شؤون الصحافة والإعلام.

كما غاب عن مشروع القانون تحديد وتفصيل شروط تلقي المنح والإعلانات والهبات التي سيسمح للهيئة بتلقيها، خاصة وأن اشتراط موافقة ثلثي أعضاء اللجنة سيعزز من الشكوك حول مدى تأثير هذه المنح والإعانات على توجهات الهيئة وعلى سياساتها، كما هو الحال في مشروع القانون المغربي بحيث يضمن القانون عدم تأثير رأس المال على قرارات وسياسات الهيئة، وأيضًا بدون النص على أي رقابة برلمانية على موازنة الهيئة كما هو الحال في التجربة الأيرلندية التي أقرت نظامًا للمتابعة البرلمانية كل خمسة سنوات[٢٠] ، وهو الأمر الذي يشكل غيابه عن نسخة مشروع القانون تلك داعمًا للمخاوف من فشل الهيئة في تحقيق استقلاليتها وحيدتها ماليًا وإداريًا بالشكل المطلوب.

كما أقرت المادة ١٢ من نفس القانون آلية جيدة لتمويل وتطوير المؤسسات الصحفية القومية من خلال « إنشاء صندوقٍ لتنمية وتطوير المؤسسات الصحفية القومية، بما يمكنها من أداء دورها ومواجهة المنافسة والأزمات التي تواجهها الصحف القومية، في ظل التطورات التكنولوجية والمعلوماتية والاتصالية» على أن تضع الهيئة اللائحة المنظمة لعمل الصندوق وتمويله من موازنتها ومن حصيلة ضريبة دمغة الإعلانات التي تدفعها المؤسسات الصحفية القومية للدولة.

٤- اختصاصات الهيئة

حدد مشروع القانون اختصاصات واضحة للهيئة في المادة ١٣ لا تختلف كثيرًا عن تلك التي مُنحت للمجلس الأعلى للصحافة في القانون ٩٦ لسنة ١٩٩٦م، وهي الاختصاصات التي كانت محل انتقادات عدة بسبب فشلها في تحقيق القدر الأدنى من استقلالية المجلس الأعلى ومن مهنيته.

فقد حافظ مشروع القانون على اختصاص الهيئة في «إبداء الرأي في كافة مشروعات القوانين واللوائح، واقتراح مشروعات القوانين ،فيما يتعلق بمجال عملها»، وكذا في « الرقابة والإشراف على الأداء الاقتصادي والإداري للمؤسسات من خلال آليات احترافية علمية للرصد

والمتابعة والتقييم في ضوء السياسات والخطط الإستراتيجية التي تضعها المؤسسات، ودعم المؤسسات الصحفية القومية وكفالة استقلالها، وضمان الإدارة الرشيدة في أداء المؤسسات الصحفية القومية ..» دون تحديد آليات هذا الدعم وهذا الإشراف الإداري والمالي وضوابطه، ما يفتح الباب واسعًا أمام الهيئة لفرض سيطرتها المالية والإدارية على هذه المؤسسات.
كما أبقى مشروع القانون للهيئة اختصاصها في « تعيين رؤساء مجالس إدارات المؤسسات الصحفية القومية، ومساءلة القيادات التحريرية والإدارية للمؤسسة في حالة ثبوت خلل أو تعثر في الأداء» دون تحديد ضوابط تعيين قيادات المؤسسات الصحفية، ما يضرب بمفهوم الاستقلالية الإدارية عرض الحائط حيث سيترك المجال مفتوحًا أمام موائمات سياسية وفكرية ومصالحية مختلفة بين قيادات هذه المؤسسات وبين أعضاء الهيئة. كذلك عقد مشروع القانون للهيئة السلطة المطلقة في « تحديد الهيئة أسعار الإعلانات وأسعار بيع الصحف والمجلات الصادرة عن المؤسسات الصحفية القومية»، والذي يمكن النظر إليه باعتباره أحد آليات منع الممارسات الاحتكارية في مؤسسات الصحافة المختلفة، ولكن الممارسات العملية تشير إلى توجه دائم لدى الدولة في تفضيلها لمؤسساتها الصحفية القومية ومنحها امتيازات وتسهيلات في سوق الإعلانات والنشر عن باقي مؤسسات الصحافة الخاصة والمستقلة.

الجدير بالذكر أن مشروع القانون لم يُشر بأي حال لاختصاص المجلس في وضع وصياغة ميثاق الشرف الصحفي ولا في صياغة كود مهني صحافي كما هو الحال في معظم التجارب الدولية، كما لم يذكر مشروع القانون بوضوح سلطات الهيئة في الدفاع عن مصالح الجماعات الصحفية المختلفة (والتي يفترض للهيئة أن تمثلها وتدافع عنها) كما هو الحال في القانون الدنمركي[٢١]، كذلك غاب عن مشروع القانون عقد اختصاص الهيئة بالنظر في الشكاوى المقدمة ضد الصحفيين أو ضد جهات عملهم وقصر سُلطة الفصل في المنازعات على تلك التي تنشأ بين المؤسسات الصحفية وبين بعضها وبين أجهزة الدولة، وهو ما قد يحد من قدرة الهيئة على التعبير بشكل أكبر عن مصالح الجماعة الصحفية، كما تشير التجربة السويدية على سبيل المثال التي عقد قانون الهيئة الوطنية للصحافة بها سُلطة نظر الشكاوى والفصل في المنازعات القائمة بين الصحفيين والجمهور أو بين المؤسسات الصحفية وبعضها البعض وكذا خلافات ونزاعات هذه الهيئات مع الدولة[٢٢] .

كما شملت اختصاصات الهيئة وفقًا للمادة ١٣:

- التصديق على أي منح أو هبات أو مساعدات تقدم للمؤسسات الصحفية القومية.
- تتلقى الهيئة تقارير دورية من المؤسسات الصحفية القومية حول الأداء الاقتصادي والمالي للمؤسسة لمناقشتها وإقرارها، كما تتلقى التقارير النهائية للجهاز المركزي للمحاسبات وكذا الهيئات الرقابية، عن الأداء الاقتصادي للمؤسسات لمناقشتها، وتتلقى محاضر اجتماعات مجالس الإدارة والجمعيات العمومية بالمؤسسات الصحفية القومية خلال أسبوع من انعقادها لمناقشتها وإقرارها.

٥- آلية عمل الهيئة

أخيرًا، فقد حدد مشروع القانون آلية عمل الهيئة بأن شكل لها ٤ لجان رئيسية للشؤون الاقتصادية والقانونية والإدارية والبشرية، كما جاء بنص المادة ٦، على أن يكون للهيئة الحق في إنشاء أي لجان أخرى من أعضائها بقرار صادر بأغلبية الثلثين، كما نصت المادة ٧ على تعيين أمين عام «يختص بتنفيذ قرارات الهيئة، والإشراف العام على الأمانة العامة للهيئة، وشئون العاملين، والشؤون المالية والإدارية بالهيئة وفقًا للوائحها».

كما حدد القانون طريقة تعيين الأمين العام للهيئة بأن نص على «أن تصدر الهيئة قرارًا بتعيين الأمين العام من بين أعضائها أو من غيرهم، ويكون تعيينه لذات مدة مجلس الهيئة. وإذا كان الأمين العام من غير أعضاء الهيئة يكون له حضور جلساتها دون أن يكون له حق التصويت».

كذلك، فقد حدد القانون اجتماع الهيئة «بدعوة من رئيسها لمدة شهر على الأقل»، أو كلما دعت الحاجة لذلك، على أن يتم دعوتها للاجتماع إذا طلب ثلث أعضائها، «وتصدر قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، ولرئيس الهيئة أن يدعو لحضور اجتماعاتها من يرى الاستعانة برأيه أو خبرته في موضوع مطروح للبحث أو المناقشة دون أن يكون له حق التصويت»، وذلك كله وفقًا لنص المادة ٨ من مشروع القانون.

نص القانون كذلك على قصر تمثيلها قضائيًا على رئيس الهيئة (المادة ١١) والذي له –بالتشاور مع باقي أعضاء الهيئة- أن يستعينوا بعدد كاف من العاملين المؤهلين، ويلحق بها من الخبراء والمتخصصين، من يلزم لأداء مهامها أو النهوض باختصاصاتها» كما جاء بنص المادة ٩، على أن يضع مجلس الهيئة «تقريرًا سنويًا عن جهوده ونشاطه يضمنه ما يراه من اقتراحات في نطاق اختصاصاته ويرفع إلى رئيس الجمهورية» (المادة ١٦)، وكذا أن تصدر الهيئة اللوائح اللازمة لتنظيم العمل وشئون العاملين والشئون المالية والإدارية وذلك دون التقيد بالنظم الحكومية، كما جاء بنص المادة ١٧.

كيف شكلت التجارب الدولية الأعراف الخاصة بإنشاء الهيئات المنظمة للصحافة؟

تشير تجارب الدول الإفريقية في تنظيم الصحافة إلى تنوع شديد في إدارة الشأن الصحفي والذي عادة ما ارتبط بمدى التزام حكومات هذه الدول بمبادئ حرية الصحافة والنشر، فعلى سبيل المثال سنجد دول شمال أفريقيا ودول أفريقيا الوسطى ما زالت تواجه عقبات في التزامها بمبادئ حرية الصحافة والرأي والتعبير، أما بعض دول جنوب القارة فتتمتع بمستويات أكثر نضجًا في تنظيم الصحافة بها.

يركز الجزء التالي من هذه الورقة قوانين على دراسة وتقييم تجارب تنظيم الصحافة والنشر في عدة دول إفريقية بهدف إتاحة الفرصة للمشرع المصري ولصانع القرار في التعرف على تجارب ونماذج مختلفة في التنظيم الصحافي بهدف تحسين مشاريع القوانين المقترحة حاليًا وتنقيحها بما يتماشى مع المعايير الدولية لحرية الصحافة والإعلام، وبما يضمن احترام الحكومة المصرية لالتزاماتها الدولية.

يتناول هذا الجزء من الورقة على سبيل التحديد تجارب دول «جنوب إفريقيا» و«المملكة المغربية» وأخيرًا «تونس»، حيث تتمتع الأولى بقدر كبير من الاستقرار في تنظيمها لقطاع الصحافة والنشر، أما بالنسبة للتجربتين المغربيتين فكلاهما لا يزالا في طور تمرير مشاريع قوانين مقترحة لإنشاء مجالس الصحافة الخاصة بهما.

تجربة جنوب أفريقيا

تحتل دولة جنوب أفريقيا المركز الثاني والأربعين من أصل ١٨٠ دولة وفقًا للتصنيف الدولي لمنظمة «مراسلين بلا حدود» لحرية الصحافة لعام ٢٠١٤م، فقد حرص المشرع الجنوب إفريقي على كفالة ضمانات ممارسة حرية الصحافة والتعبير كمبدأين أساسيين في دستور الدولة في ١٩٩٤[٢٣] ، وذلك لاستكمال مسيرة مجلس صحافة جنوب أفريقيا والذي يعود إلى العام ١٩٦٢م، التي شهدت منعطفًا واضحًا بعد اعتماد آلية «التنظيم الذاتي» لمجلس الصحافة في ٢٠٠٧م[٢٤].

ينص القانون المنشئ للمجلس على تأسيس مؤسسة صحافة جنوب أفريقيا المطبوعة (PMSA) وهي تشمل جمعية صحف جنوب أفريقيا، جمعية ناشري مجلات جنوب أفريقيا، وجمعية الناشرين المستقلين، وكذا تأسيس منتدى صحفيي المجتمع وأخيرًا المنتدى الوطني لمحرري جنوب أفريقيا. فقد كفلت المادة الأولى من القانون التأسيسي لتلك الجمعيات والمنتديات الحق في تشكيل مجلس الصحافة والإشراف عليه لضمان استقلاليته التامة[٢٥] ، كما فصلت المادة الرابعة من ذات القانون عضوية المجلس وتشكيله بحيث يُشكل من أصل ١٢ عضوًا يمثلون الجمعيات والنقابات سالفة الذكر، على أن ينتخب المجلس رئيسه.

من الملاحظ اعتماد المجلس كليًا في تشكيله على المجموعات الممثلة للجماعة الصحفية وخاصة الناشرين، وهو أمر لم يتم التطرق إليه في مسودة قانون الهيئة الوطنية للصحافة، فهناك ضرورة تستدعي إشراك الناشرين في وضع القوانين وتنظيم قطاع الصحافة لكونهم فئة أساسية في صناعة الصحافة، ولا يستقيم تنظيمها بدونهم.

بالإضافة لذلك، فقد حددت المادة الثانية من القانون أهداف المجلس، فأوكلت له مهمة وضع وصياغة ميثاق الشرف الصحافي وذلك لضمان التزام الجماعة الصحفية بقواعد موحدة للمهنة، بهدف تعزيز وحماية حرية التعبير والصحافة، وذلك عن طريق الاستعانة – بشكل حصري- بممثلين عن المهنة نفسها لوضع آليات مستقلة لتنظيم الصحافة بالإضافة إلى عدد آخر من المعنيين بالشأن الصحفي والمهتمين بحرية التعبير والصحافة.[٢٦]

أما المادتين الثالثة والخامسة من القانون، فقد حددتا تفصيلًا الاختصاصات التي سيقوم بها المجلس والتي تتلخص بشكل أساسي في تولي الشكاوى المقدمة ضد الصحفيين أو الممارسات الصحفية المتبعة من قبل مؤسسات صحفية. تمتد ولاية المجلس أيضًا للصحف الإلكترونية والعاملين بها مؤكدًا بذلك على المساواة بين كلٍ من الصحافة المطبوعة وتلك الإلكترونية، الأمر الذي يغيب عن مسودة القانون المصري، والتي مازالت لا تنظر بقدم المساواة للصحافة الإلكترونية حتى الآن.

من المهم الأخذ في الاعتبار أن التنظيم الذاتي الذي يتبعه مجلس صحافة جنوب أفريقيا لا يضم في عضويته جميع الصحف والجرائد، إنما يضم فقط الصحف والجرائد التي لديها عضوية في أحد الجمعيات أو المنتديات المكونة للمجلس، وبما يضمن حق الصحف والكيانات الإعلامية المقروءة التي لا تتمتع بعضوية المجلس -أو أحد الكيانات المكونة له- في قبول أو رفض وساطة أو تحكيم المجلس في حالات تقديم الشكاوى للمجلس، بحيث ينص القانون على أنه في حالة رفض الصحيفة لولاية المجلس في نظر الشكوى، يتولى أمين المظالم أو المحامي العام إطلاع ممثلي الجريدة على إجراءات التقاضي خارج إطار «مجلس الصحافة» وأحكامه.

تنظر المادة السادسة في قانون المجلس **إلى معايير اختيار الأعضاء**، فبجانب معايير «الاهتمام بالشأن الصحفي والإعلامي» وكذا «الخبرة السابقة العملية أو الأكاديمية المتصلة بمجال الصحافة» بجانب «الإيمان بأخلاقياتها»، لا تعطى عضوية المجلس للإفراد المنتمين للأحزاب أو الحركات السياسية، أو العاملين في أحد مؤسسات الدولة العمومية أو مجالسها النيابية أو المحلية، أو كل من لهم مصالح مادية أو اقتصادية في قطاعي الإعلام والصحافة.[٢٧]

أما بخصوص مصادر تمويل المجلس، فقد نص القانون على منح المجلس استقلالية واضحة في مصادر تمويله، حيث يحصل المجلس على تمويله من مدفوعات الكيانات المكونة له، وهي مسئولة عن تحضير ميزانية المجلس والتصديق عليها.[٢٨]

يركز قانون مجلس صحافة جنوب أفريقيا على تفاصيل وظيفة فض المنازعات ومهام الأعضاء التي تتصل وظائفهم بها، ولكن يؤخذ على القانون غياب بعض التفاصيل الخاصة بمعايير اختيار الأعضاء من الكيانات التي تكون المجلس.

المملكة المغربية

صنفت منظمة «مراسلون بلا حدود»- المهتمة بقضايا حرية الصحافة - المملكة المغربية في المركز ١٣٦ من ١٨٠ دولة في التصنيف العالمي لحرية الصحافة للعام ٢٠١٤م[٢٩]. وقد وضحت ياسمين كاشا المسئولة عن مشاريع المنظمة بمنطقة «المغرب العربي» أن الترتيب المتدني للمغرب نتيجة وجود «العديد من الخطوط الحمراء التي لا يمكن الحديث عنها، فالصحفيون غير قادرين على معالجة العديد من القضايا»[٣٠] ، حيث أشارت إلى تعرض الصحفيين للعديد من حوادث الاعتداءات من قبل رجال الأمن، وهو الأمر الذي يؤكد على استمرار وجود العقبات ومناخ غير آمن يعوق الصحفيين المغاربة عن أداء مهنتهم.

نظرًا لذلك فقد سعت المملكة المغربية بعد إجرائها تعديلات دستورية وتشريعية في عام ٢٠١١م، إلى إصدار قوانين جديدة تنظم الصحافة المغربية، فجاء إصدار مشروع قانون رقم ١٣،٨٠، والقانون رقم ١٣،٩٠ لعام ٢٠١٤م، الصادران بقرار من وزير الاتصالات في ١٧ أكتوبر ، استجابة للدعوات المتكررة لإصلاح بنية قوانين الصحافة والنشر وإلغاء العقوبات السالبة للحرية (حبس الصحفيين) وإنشاء المجلس الوطني للصحافة[٣١].

جاء مشروع قانون رقم ١٣،٩٠ مكونًا من ٥٦ مادة مقسمة إلى خمسة أبواب؛ يتناول الأول منها مهام المجلس واختصاصاته، والثاني تأليف المجلس وتنظيمه، والثالث التنظيم المالي والإداري، والرابع الوساطة والتحكيم، والخامس والأخير التأديب.

ينص الباب الأول من المسودة على إتباع آلية «التنظيم الذاتي « في تنظيم «مجلس الصحافة والنشر» في المغرب، حيث يضطلع المجلس بوضع النظام والقواعد الخاصة به، والاتفاق على ميثاق شرف يحدد أخلاقيات المهنة الصحفية وآدابها، بالإضافة إلى وضع شروط منح تراخيص وبطاقات مزاولة المهنة، كما يقوم بالفصل في النزاعات القائمة بين الصحفيين ومؤسساتهم الصحفية والجمهور، مع الأخذ في الاعتبار القوانين الأخرى التي تنظم الصحافة.[٣٢] كما تؤكد المسودة على أنه من أحد أدوار المجلس قيامه بالدفاع عن حقوق الصحفيين المعنوية والمهنية وكذلك المؤسسات الصحفية، وقيامه بتطوير قطاعي الصحافة والنشر.

يأتي مشروع القانون في مجمله ليؤكد على أهمية استقلالية المجلس الوطني للصحافة وأهمية تكوينه بالأغلبية من الصحفيين المهنيين والناشرين وممثلين عن السلطة القضائية والمحامين والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، وغيرهم من العاملين في التعليم العالي المتصل بالإعلام والصحافة، فالمادة الرابعة من الباب الثاني تنص على تشكيل المجلس من ٢١ عضوًا، ١٤ عضوًا منهم ينتخبون من الصحفيين المهنيين وناشري الصحف (٧ من الفئة الأولي و٧ من الفئة الثانية)، بالإضافة إلى ٧ من ممثلي الفئات السابقة الذكر، بشرط أن يكونوا من أهل الاختصاص والكفاءة المتصلة بمجال الصحافة.[٣٣]

لا تكتفي المسودة بالنص على انتخاب أعضاء المجلس، بل تفصل من هو المتمتع بالحق في الانتخاب ومن لديه صفة الناخب من الصحفيين المهنيين وكذلك الناشرين، وتوضح كذلك جهة الطعن على نتيجة الانتخابات.

هذا التفصيل للأسف تفتقده مسودة القانون المصري للهيئة الوطنية للصحافة نتيجة نصها على الترشيح والتعيين كوسيلتين أساسيتين في تشكيل الهيئة الوطنية للصحافة، كما سبق وأشرنا، كما تفتقد المسودة المصرية لتحديد آلية التناوب بين الفئات المختلفة المكونة للهيئة، على عكس تكوين المجلس الوطني للصحافة المغربية والذي ينص على ضرورة تناوب الفئات المختلفة كل عامين في المناصب القيادية للمجلس مثل منصب الرئيس ونائبه[٣٤].

كفل مشروع القانون أيضًا عددًا من ضمانات الاستقلالية للمجلس منها ما أكدت عليه المادة العاشرة من الباب الثاني للمسودة على أهمية «امتناع أعضاء المجلس عن الإعلان عن مواقفهم بشكل علني تجاه القضايا المعروضة أمام المجلس حتى بعد انتهاء عضويتهم في المجلس لمدة تصل لعامين»، وذلك لضمان قيام الأعضاء بعملهم بنزاهة وتجرد ومنعًا لتعارض المصالح بين عضويتهم في المجلس وأرائهم في القضايا المعروضة أمامه[٣٥].

أما في السياق المصري، تغيب هذه المادة ومعناها عن مسودة القانون المصري بالرغم من أهميتها خاصة وأن الهيئة الوطنية للصحافة تأتي لتحل محل المجلس الأعلى للصحافة المعروف بأداء أعضائه الذين كثيرًا ما تعارضت مصالحهم مع القضايا واختصاصات المجلس نتيجة لانتماءاتهم المؤسسية السابقة.

الباب الثالث يحدد مصادر تمويل المجلس وينص على شروط ومعايير واضحة لقبول المجلس لأي منح أو هبات، منها ألا تعرض هذه المنح استقلالية المجلس للخطر، وهو أيضًا ما تفتقده صياغة مشروع القانون المصري كما أسلفنا، بالرغم من أهمية التأكيد على ذلك في ظل وجود مديونيات كبيرة للصحف القومية.

أما البابين الرابع والخامس من القانون، فكلاهما يتصل بمهام المجلس في الفصل في النزاعات والوساطة والتحكيم، وتؤكد أبواب هذا الباب على أن الفصل في النزاعات داخل المجلس ستقتصر فقط على نزاعات العمل بين الصحفيين والمؤسسات الصحفية، وكذا النزاعات المهنية بين الأطراف الخاضعة لاختصاصات المجلس كما تم تناولها تفصيلًا في المادة ٢٩ من القانون.

حددت مسودة القانون الأخطاء التي تستوجب التأديب وجميعها يتصل بقواعد وأخلاقيات مهنة الصحافة ونزاهتها، حيث يتسلم المجلس أي شكاوى تتعلق بخرق هذه القواعد المهنية ثم يحليها لأحد لجانه الفرعية المختصة للبت في أمرها ومن ثم تقرير العقوبات التأديبية الملائمة، والتي تتراوح وتتدرج في شدتها حيث تشمل التنبيه والإنذار والتوبيخ (مع تسجيل الواقعة في سجلات المجلس)، وكذا سحب البطاقات الصحفية بشكل مؤقت لمدة قد تصل لسنة، وأخيرًا الغرامات المالية أو سحب الدعم المالي المقدم للمؤسسة الصحفية الناشرة (في حالة تلقيها لدعم مالي). بالإضافة لذلك فقد وضحت المسودة طرق الطعن الممكنة على قرارات المجلس أمام المحاكم الإدارية المختصة[٣٦].

كما يتضح من كل ما سبق، فقد جاءت مسودة قانون مجلس الصحافة المغربية مفصلة بشكل واضح لمهام واختصاصات المجلس الوطني للصحافة، حيث وضعت على رأس أولوياتها ضمان حق الصحفي في ممارسته لمهنته بحرية وبدون قيود تعسفية، كما أكدت وضمنت استقلالية المجلس وما يصدره من أحكام، مما يدفع بمؤسسة حرية الفكر والتعبير إلى مطالبة المشرع المصري بالنظر بعين الاعتبار لهذه المسودة والإطلاع عليها قبل إقرار النسخة النهائية من مشروع قانون الهيئة الوطنية للصحافة.

تونس

لا تزال التجربة التونسية في إنشاء مجلس للصحافة التونسية قيد التبلور والتجربة، فبعد اندلاع الثورة التونسية في ١٧ ديسمبر ٢٠١٠م، تطلبت المرحلة الانتقالية التي مرت بها تونس التأكيد على حرية الصحافة والحاجة إلى تنظيمها لضمان عملية انتقالية ديمقراطية، فجاء المرسوم ١١٥ لسنة ٢٠١١م[٣٧] ليؤكد على حرية الصحافة والطباعة والنشر، وكذلك ليوضح حقوق الصحفيين وواجباتهم والعقوبات السالبة لحريتهم (التي طالب الصحفيون والإعلاميون لاحقًا بتغيرها)[٣٨].

وبعد مرور أكثر من عام على المرحلة الانتقالية، دعت مجموعات صحفية مختلفة إلى تنظيم الصحافة التونسية بما يتماشى مع متطلبات الواقع، فعُقدت نقاشات واجتماعات عدة حول آليات إنشاء المؤسسات المنظمة لقطاع الصحافة المكتوبة والالكترونية، مثل الاجتماع الذي أقامته الجامعة التونسية لمديري الصحف مع الحكومة في ديسمبر من العام الماضي حول الإشهار العمومي للمؤسسات الصحفية والإعلامية[٣٩].

تمخضت تلك النقاشات عن إصدار مسودة قانون منشئ لمجلس صحافة تونسي في عام ٢٠١٤م، والذي جرى تقييمه من قبل منظمة «المادة ١٩» العالمية، حيث أقرت بوجود العديد من الجوانب الإيجابية في مشروع القانون وعلى رأسها تحديد وربط عضوية المجلس بعضوية الهيئات المكونة للجماعة الصحفية التونسية «كالنقابة الوطنية للصحفيين التونسيين» وكذا «الجامعة التونسية لمديري الصحف» و«النقابة التونسية للصحف المستقلة والحزبية»، وهو ما يسمح بالتعددية والتنوع في تشكيل المجلس من أهل المهنة الصحفية[٤٠].

بالإضافة لذلك، فقد نص مشروع القانون على إلزام المجلس بالإشراف على الصحافة المطبوعة والإلكترونية، ما يعد اعترافًا صريحًا بالصحافة الإلكترونية وبأهميتها وبضرورة تنظيمها. كما أشادت المنظمة بمشروع القانون من زاوية سعيه لترويج حرية الصحافة عن طريق النصوص المباشرة التي تعترف بأهمية حق الصحفي في التعبير عن رأيه ووصول المواطنين للمعلومات.

أما المآخذ التي اتخذتها المنظمة فتلخصت في عدم تأكيد مشروع القانون على أهمية التنظيم الذاتي وكيف أن الحق في تداول المعلومات معرف على أنه حق للمواطن وليس حق من حقوق الإنسان مضمون ومتاح للجميع[٤١]. بالرغم من تأكيد المسودة على أن تشكيل المجلس سيكون متنوعًا معتمدًا على ممثلي الجماعة الصحفية من نقابة للصحفيين وجماعة مديري الصحف ونقابة الصحف المستقلة إلا أنها افتقدت وضع معايير اختيار هؤلاء الممثلين وشروط تمثيلهم[٤٢].

رأت المنظمة شيئًا من عدم الوضوح في بعض الصياغات في أكثر من موضوع في مواد المشروع التي تم استخدامها في تحديد اختصاصات مجلس الصحافة التونسية، فجاءت المادة الرابعة من المشروع لتنص على دور المجلس في تطوير وتحديث مهنة الصحافة واستخدام الآليات اللازمة لذلك[٤٣]. وفي ذات المادة يتم الإشارة في أكثر من نقطة فرعية منها إلى ميثاق الشرف الصحفي باستخدام إشارات وأسماء متنوعة مما قد يوحي بوجود أكثر من ميثاق شرف للصحافة المطبوعة والإلكترونية، لذا فقد أوصت اللجنة بضبط المصطلحات والإشارات والصياغة التي توحي بعدم الاتساق أو الوضوح[٤٤].

وأخيراً، يمكن استنتاج أهمية النقاشات والمراجعات التي تقوم بها الجماعة الصحفية التونسية ومن يمثلها من مجموعات مختلفة حول مشاريع القوانين المنظمة للمهنة كما في التجربة التونسية، وكيف أن النقاش حول مسودة القانون يشمل قطاعات متنوعة بجانب الجماعة الصحفية مثل المجتمع المدني بما يعنيه هذا من إثراء لعملية صياغة القانون المؤسس لمجلس الصحافة التونسية، بالإضافة إلى الاستعانة بمؤسسة دولية كمنظمة «المادة ١٩» -المعروفة بخبرتها الدولية الواسعة في قوانين تنظيم الصحافة والإعلام- لنقد وتفنيد الجوانب المختلفة لمسودة مشروع القانون، حيث أشارت توصياتها إلى التعديلات الضرورية التي يجب على مسودة المشروع تناولها وتضمنها، وهو ما يغيب مثلًا في الحالة المصرية التي من المتوقع أن يُقَدَم فيها مشروع قانون الهيئة إلى مجلس الوزراء وإلى لجنة الإصلاح التشريعي لإقراره أو انتظار نتائج انتخابات البرلمان المقبل، دون إتاحة الفرصة الكافية لإجراء الحوار المجتمعي الضروري حول مسودة القانون.

توصيات

أخيراً ومما سبق الإشارة إليه، تبدو الحاجة مُلحة لإعادة النظر في عديد من مواد مسودة القانون الحالية حتى تتماشى مع المعايير الدولية وحتى تتفادى الصياغات المطاطة والتعبيرات غير الواضحة التي قد تؤثر على عمل الهيئة ولا تجعل منها بديلًا حقيقيًا للمجلس الأعلى، وعليه وفي ظل افتقاد المسودة التي تم نشرها في وسائل الإعلام المختلفة للعديد من التفاصيل والصياغات الهامة التي من شأنها الإعلاء من استقلالية الهيئة الوطنية للصحافة، فإن مؤسسة حرية الفكر والتعبير تقدم توصياتها للقائمين على صياغة قانون الهيئة الوطنية للصحافة فيما يخص التعديلات المقترح إدخالها على مشروع القانون بعد فحص واستعراض عدد من قوانين مجالس تنظيم الصحافة في العالم العربي وغيره من دول العالم بالآتي:

- يجب أن تتطرق مسودة قانون الهيئة الوطنية للصحافة للمعايير الخاصة باختيار أعضائها ولا يجب أن تكتفي فقط بوضع شروط فضفاضة مثل«الخبرة» ويجب أيضًا توفير ضمانات استقلالية الأعضاء المعينين من قبل رئيس الجمهورية أو غير من مؤسسات الدولة العامة.
- على القائمين على صياغة المسودة النهائية من قانون تنظيم «الهيئة الوطنية للصحافة»، التأكيد على تفرغ الأعضاء لأداء واجبهم في الهيئة الوطنية للصحافة، وألا يشغلوا مناصب أخرى – خاصة إن كانت ذات صلة بالصحافة والأعلام- أثناء تواجدهم داخل المجلس وذلك لضمان تجردهم في تناول القضايا المطروحة على الهيئة خاصة في النزاعات الخاصة بالمهنة لضمان عدم تعارض المصالح.

- يجب وضع شروط وضمانات على الهيئة تحفظ لها استقلالها في حالة تقبلها للمنح والهبات والوصايا، وليس الاكتفاء بموافقة ثلثي أعضاء الهيئة كما نصت المادة ١٥ من مسودة القانون.

- إعادة النظر ودراسة المعوقات التي تحول دون إنشاء جمعيات للناشرين المصريين، فمعظم التجارب التي تم استعراضها والقوانين التي تم فحصها كلها لا ترى تعارضًا مع وجود ممثلين من الناشرين بجانب الصحفيين في عضوية مجالس تنظيم الصحافة.

- يتعين على المُشرع منح سلطة تأديب الصحفيين للهيئة الوطنية للصحافة بدلًا من الإبقاء عليها في يد نقابة الصحفيين المصريين، فالهيئة ستقوم بالفصل في النزاعات المهنية، وبالتالي سيكون لديها سلطة تأديبية تستخدمها في فض تلك النزاعات، كما أنه من المحبذ أن توفر الهيئة ممثلين لها في حالة توجيه اتهامات جنائية للصحفيين أو مؤسساتهم، فهذا من شانه الإعلاء من دورها في حماية الصحفيين والدفاع عن حقهم في ممارسة مهنتهم.

المراجع:

---

١. دراسة «تنظيم الإعلام والصحافة في مصر»، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، نوفمبر ٢٠١٤، القاهرة

٢. خالد إبراهيم.»صفوت العالم يدعو لجنة الـ٥٠ ولجنة محلب للتوحد في وضع تشريعات الإعلام» جريدة اليوم السابع. ١٦ نوفمبر ٢٠١٤
http://goo.gl/4bMrwX

٤. المصدر السابق.

٥. المصدر السابق.

٦. المصدر السابق.

٧. خالد السرجاني. «الصحافة الخاصة في مصر وقيود الواقع». جريدة الأهرام.

٨. Tunisia: Draft Decree on the establishment of a Press Council, January ٢٠١٤
P. 8. http://goo.gl/65ow4N

٩. سارة المصري. «تنظيم الصحافة والإعلام في مصر». مؤسسة حرية الفكر والتعبير. ٣ نوفمبر ٢٠١٤. صفحة ١١
http://afteegypt.org/wp-content/uploads/2014/11/Massmedia-Commetees.pdf

١٠. Tunisia: Draft Decree on the establishment of a Press Council, January 2014. P. 9

١١. سارة المصري. «تنظيم الصحافة والإعلام في مصر»، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، الصفحات ١٨-٢١، نوفمبر ٢٠١٤، القاهرة

١٢. نص المادة ٢١٢ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤:» الهيئة الوطنية للصحافة هيئة مستقلة، تقوم على إدارة المؤسسات الصحفية المملوكة للدولة وتطويرها، وتنمية أصولها، وضمان تحديثها واستقلالها، وحيادها، والتزامها بأداء مهني، وإداري، واقتصادي رشيد. ويحدد القانون تشكيل الهيئة، ونظام عملها، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيها. ويُؤخذ رأى الهيئة في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها.»

١٣. نص المادة ٢١١ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ «المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الفني والمالي والإداري، وموازنتها مستقلة. ويختص المجلس بتنظيم شئون الإعلام المسموع والمرئي، وتنظيم الصحافة المطبوعة، والرقمية، وغيرها. ويكون المجلس مسئولًا عن ضمان و حماية حرية الصحافة والإعلام المقررة بالدستور، والحفاظ على استقلالها وحيادها وتعدديتها وتنوعها، ومنع الممارسات الاحتكارية، ومراقبة سلامة مصادر تمويل المؤسسات الصحفية والإعلامية، ووضع الضوابط والمعايير اللازمة لضمان التزام الصحافة ووسائل الإعلام بأصول المهنة وأخلاقياتها، ومقتضيات الأمن القومي، وذلك على الوجه المبين في القانون. يحدد القانون تشكيل المجلس، ونظام عمله، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيه. ويُؤخذ رأى المجلس في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عمله.»

١٤. سارة المصري. «الإعلام المصري: استقلالية منقوصة ومهنية معيبة»، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، صفحة «٧»، ديسمبر ٢٠١٤، القاهرة

١٥. سارة المصري. «تنظيم الصحافة والإعلام في مصر»، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، صفحة «١٢»، نوفمبر ٢٠١٤، القاهرة

١٦. المصدر السابق، صفحة ٢٠

١٧. Review of the South Africa Press Council. August 2011. P. 7. http://goo.gl/M3n3Ma

١٨. تنص المادة الخامسة من مشروع القانون على « يتفرغ عضو الهيئة لمهام العضوية، ويتقاضى العضو مكافأة شهرية تحددها اللائحة الداخلية للهيئة، وإذا كان العضو عند تعيينه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال أو المؤسسات الصحفية القومية، يحتفظ له بوظيفته أو عمله، وتحتسب مدة عضويته في المعاش و المكافأة.»http://
aswatmasriya.com/news/view.aspx?id=cd٧٥٤٨٩٣-d٧٨٧-٤٢b٢-٨٨c٣-٦d٢c٩٨٩d٢٣ac

١٩. سارة المصري. «تنظيم الصحافة والإعلام في مصر»، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، صفحة ١٩، نوفمبر ٢٠١٤، القاهرة.

٢٠. المصدر السابق، صفحة ١٩

٢١. سارة المصري. «تنظيم الصحافة والإعلام في مصر»، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، صفحة ٢٠، نوفمبر ٢٠١٤، القاهرة

٢٢. المصدر السابق، صفحة ١٨

٢٣. «Biggest Rises and Falls in the 2014 World Press Freedom Index». Reports without Borders
http://rsf.org/index2014/en-index2014.php

٢٤. Review of the South Africa Press Council. August ٢٠١١. P. ٧. http://goo.gl/M٣n٣Ma

٢٥. Constitution of the South Africa Press Council. http://www.presscouncil.org.za/ContentPage?code=CONSTITUTION

٢٦. المصدر السابق.

٢٧. المصدر السابق.

٢٨. Review of the South Africa Press Council. August 2011. P. 39. http://goo.gl/M3n3Ma

٣٠. «مراسلون بلا حدود» تثني على القانون الجديد للصحافة بالمغرب. وكالة نواكشوط. ٥ نوفمبر ٢٠١٤
http://www.ani.mr/?q=node/1166

٣١. حاتم البطيوي. «مشروع إصلاح قانون الصحافة والنشر في المغرب يخلو من العقوبات السالبة للحرية».جريدة الشرق الأوسط . ١٩ أكتوبر ٢٠١٤
http://aawsat.com/home/article/204926

٣٢. مشروع المجلس الوطني للصحافة المغربية. مصطفى الخلفي. ١٧ أكتوبر ٢٠١٤
http://www.slideshare.net/MustaphaKhalfi1/les-trois-projets-de-texte

٣٣. المصدر السابق، صفحة ٧.

٣٤. المصدر السابق، صفحة ٤.

٣٥. المصدر السابق، صفحة ٦.

٣٦. المصدر السابق، صفحة ١٥.

٣٧. مؤرخ في ? نوفمبر ????

٣٨. مرسوم ١١٥ لسنة ٢٠١١.
http://www.legislation-securite.tn/ar/node/30549

٣٩« أ حداث مجلس أعلى للصحافة ومؤسسة لتوزيع الإشهار العمومي أبرز محاور لقاء جمعة بوفد من جامعة مديري الصحف». صحافتي. ١٧ نوفمبر ٢٠١٤.
http://sahafaty.net/news2692026.htm

٤٠. Tunisia: Draft Decree on the establishment of a Press Council, January ٢٠١٤.
P. 11. http://goo.gl/65ow4N
٤١. المصدر السابق، صفحة ١٢.
٤٢. المصدر السابق، صفحة ١١.
٤٣. المصدر السابق، صفحة ١٣.
٤٤. المصدر السابق، صفحة ١٣.